

# Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2014

*Astrid Epiney, Freiburg i.Ue.\**

**Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:**

***Astrid Epiney, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2014, Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP) 2015, S. 47-59. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.***

The purpose of the paper - tied in with the case law overview for the year 2013<sup>1</sup> - is to provide an overview of the environmental case law of the European Court of Justice for the year 2014. The objective is not to cover the entire case law but to highlight selected decisions deemed by the author to be of importance, with reference to some additional rulings in the footnotes. The focus is on summarising the latest developments and, where appropriate, briefly commenting on or placing the decisions in the context of existing case law. The author largely forgoes further reference to bibliographic sources.

## I. Betroffene Themengebiete

Die im folgenden Beitrag berücksichtigten Urteile des EuGH aus dem Jahr 2014 betreffen folgende Themata: Auslegung der Aarhus-Konvention bzw. der zu ihrer Umsetzung ergangenen unionsrechtlichen Vorschriften (II.), Umweltinformation (III.), Fragen des „nationalen Alleingangs“ (IV.), finanzielle Sanktionen (V.), Naturschutzrecht (VI.), Klimaschutz und Energierecht (VII.), Gewässerschutz (VIII.) und Luftreinhaltung (IX.).<sup>2</sup>

## II. Aarhus-Konvention und gerichtlicher Zugang

Art. 11 RL 2011/92 (UVP-Richtlinie)<sup>3</sup> und Art. 25 RL 2010/75 (Industrieemissionsrichtlinie)<sup>4</sup> enthalten Vorgaben betreffend den Rechtsschutz, wobei diese Bestimmungen im Zuge der

---

\* Die Autorin ist Professorin für Europarecht, Völkerrecht und schweizerisches öffentliches Recht an der Universität Freiburg i.Ue. (CH) und geschäftsführende Direktorin des dortigen Instituts für Europarecht.

<sup>1</sup> *Epiney, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2013, EurUP 2014, S. 53 ff.*

<sup>2</sup> S. über die im Text erwähnten Urteile hinaus noch EuGH, Urteil vom 9.4.2014 – Rs. C-225/13 (Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve): Zulässigkeit von Deponien, die zum Zeitpunkt der Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie bereits genehmigt worden waren oder in Betrieb waren, wobei auch die sog. Deponierichtlinie (RL 1999/31) berücksichtigt wird; EuG, Urteil vom 2.10.2014 – Rs. T-177/12 (Spraylat/ECHA): Unverhältnismäßigkeit der von der ECHA erhobenen Verwaltungsgebühr; EuGH, Urteil vom 6.11.2014 – Rs. C-385/13 P (Italien/Kommission): Der Gerichtshof erachtete hier die Verweigerung der Auszahlung von Strukturfondsgeldern an Italien (die Italien eigentlich nach den einschlägigen Vorgaben zugestanden hätten) für rechtmäßig, dies mit dem Hinweis, dass die Strukturfondsgelder für die Abfallbewirtschaftung in Kampanien bestimmt seien, Italien aber gerade in diesem Bereich seit Jahren seine unionsrechtlichen Verpflichtungen nicht einhalte, was vom Gerichtshof in entsprechenden Vertragsverletzungsurteilen festgestellt worden sei; entscheidend war hier offenbar, dass mit den Strukturmittelgeldern nicht Maßnahmen gefördert werden sollen, bei deren Durchführung das Unionsrecht nicht beachtet wird. In EuGH, Urteil vom 2.10.2014, Rs. C-478/13 – Kommission/Polen, stellte der Gerichtshof eine Vertragsverletzung Polens wegen Nichterfüllung der Informationspflicht aus Art. 31 RL 2001/18 (Freisetzungsrichtlinie) fest.

<sup>3</sup> RL 2011/92 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 2012 L 26, 1.

Ratifikation der sog. Aarhus-Konvention<sup>5</sup> eingefügt wurden und deren einschlägige Formulierungen im Wesentlichen wörtlich übernehmen. Neben Aspekten des gerichtlichen Zugangs als solchen – die bereits Gegenstand einiger Urteile des Gerichtshofs waren – enthalten diese Vorschriften auch Vorgaben bezüglich der Ausgestaltung der Verfahren: Diese sind „fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer“ durchzuführen. In der Rs. C-530/11<sup>6</sup> hatte sich der Gerichtshof (wie schon in der Rs. C-260/11<sup>7</sup>) zu der zuletzt genannten Anforderung zu äußern, dies im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens, in dem die Kommission die unzureichende Umsetzung der genannten Richtlinienbestimmungen in Bezug auf die Ausgestaltung der Verfahren geltend gemacht hatte, so dass es in dem Urteil auch um die Anforderung an die Umsetzung von Richtlinien geht. So geht der Gerichtshof denn auch von seiner ständigen Rechtsprechung aus, wonach die Umsetzung einer Richtlinie nicht zwingend eine förmliche und wörtliche Übernahme ihrer Vorgaben in das nationale Recht impliziere, sondern auch ein allgemeiner rechtlicher Kontext genügen könne, der jedoch die vollständige Anwendung hinreichend klar und bestimmt gewährleisten müsse, eine Anforderung, die insbesondere im Falle der Einräumung von Rechten Einzelner von Bedeutung sei, da die Rechtslage hinreichend bestimmt und klar sein müsse, damit die Begünstigten von ihren Rechten Kenntnis erlangen und diese (gerichtlich) geltend machen können. Daher stelle eine Rechtsprechungspraxis, nach der die Gerichte lediglich die Möglichkeit haben, davon abzusehen, der unterliegenden Partei die Kosten aufzuerlegen, grundsätzlich keine genügende Umsetzung dar, da sie „naturgemäß“ einen ungewissen Charakter aufweise und daher die Anforderungen an die Klarheit und Bestimmtheit nicht erfüllen könne.<sup>8</sup>

Allerdings – und hier dürfte dieses Urteil die bisherige Rechtsprechung präzisieren bzw. weiterentwickeln – weise nicht jede Rechtsprechungspraxis einen ungewissen Charakter auf, woraus geschlossen werden kann, dass eine Rechtsprechungspraxis durchaus einen Aspekt bei der Prüfung der korrekten Umsetzung darstellen kann. Unter welchen Voraussetzungen dies der Fall sein kann, prüfte der Gerichtshof anschließend in Anknüpfung an seine Rechtsprechung in der Rs. C-260/11 (die hier nicht nochmals wiedergegeben werden sollen)<sup>9</sup> sowie die Argumentation der Kommission: Zwar führe der Umstand, dass nach den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften das betreffende Gericht bestimmt, welche Partei die

<sup>4</sup> RL 2010/75 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. 2010 L 334, 17.

<sup>5</sup> UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („Aarhus-Konvention“). Der Text des Abkommens findet sich in ILM 38 (1999), 517 ff. Eine deutsche Fassung findet sich in *Schlacke/Schrader/Bunge*, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht. Aarhus-Handbuch, 2010, S. 484 ff.

<sup>6</sup> EuGH, Rs. C-530/11 (Kommission/Vereinigtes Königreich), Urt. v. 13.2.2014.

<sup>7</sup> EuGH, Rs. C-260/11 (Edwards), Urt. v. 11.4.2013. Zu diesem Urteil *Epiney*, EurUP 2014 (Fn. 1), S. 53 (55).

<sup>8</sup> S. insoweit bereits EuGH, Rs. C-427/07 (Kommission/Irland), Slg. 2009, I-6277. Zu diesem Urteil *Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2009, EurUP 2010, S. 134 (135 f.).

<sup>9</sup> Vgl. insoweit die Nachweise in Fn. 7.

Kosten des Verfahrens trägt, sowie die Möglichkeit eines „Kostenschutzbeschlusses“ vor Beendigung des Verfahrens nicht zwingend zum Schluss einer unzureichenden Umsetzung, zumal der Kostenschutzbeschluss eine größere Vorhersehbarkeit der Verfahrenskosten impliziere. Allerdings gebe es keine Rechtsnorm, die die Gerichte verpflichtet sicherzustellen, dass das Verfahren für den Kläger keine übermäßig hohen Kosten nach sich ziehe, und im Übrigen sei die Rechtslage nur unter Heranziehung und Bewertung verschiedener (zudem umstrittener) Urteile nationaler Gerichte eruierbar, so dass die Umsetzung jedenfalls nicht hinreichend klar und bestimmt sei. Darüber hinaus genügten die Bedingungen, von denen die nationalen Gerichte eine Entscheidung über einen Kostenschutzantrag abhängig machen können, nicht den Anforderungen des Unionsrechts: So sei die Bedingung, dass die zu entscheidenden Fragen von allgemeinem Interesse sein müssen, „unangemessen“. Auch sei das Gericht nicht verpflichtet, Kostenschutz zu gewähren, wenn die Kosten objektiv unangemessen sind, und schließlich werde der Schutz auch nicht gewährt, wenn das besondere Interesse des Klägers in Frage steht. Auch sei die Vorhersehbarkeit der Kosten des Gerichtsverfahrens – die alle Aufwendungen für das Verfahren, unter Einschluss der Kosten für einstweilige Anordnungen, erfassten – nicht gegeben.

Damit dürfte der Gerichtshof – trotz der zunächst in eine andere Richtung gehenden Ausführungen – im Ergebnis doch davon ausgehen, dass sich die Vorgabe des nicht übermäßig teuren Verfahrens ausdrücklich aus dem nationalen Recht ergeben muss, so dass die Rechtsprechung wohl nur insoweit herangezogen werden kann, als sie sich auf solche expliziten Bestimmungen stützen kann. Im Übrigen greift das Urteil im Wesentlichen die bereits in der Rs. C-260/11 formulierten Kriterien für die Bestimmung, ob ein Verfahren übermäßig teuer ist oder nicht, auf, ohne (allenfalls abgesehen vom Erfordernis der Vorhersehbarkeit der Kosten) weitere Präzisierungen vorzunehmen.<sup>10</sup> Dies ändert freilich nichts daran, dass die Annahme nahe liegt, dass die Kostenregelungen in einigen Mitgliedstaaten den vom EuGH aufgestellten Anforderungen nicht genügen dürften; dies gilt insbesondere für die Vorhersehbarkeit der Kosten sowie die Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls. Diese beiden Aspekte dürften es letztlich nahelegen, dass in der Regel wohl nur eine Umsetzung, die es erlaubt, die für den Kläger anfallenden Kosten grundsätzlich nach oben zu begrenzen (wobei die Höhe dieser Begrenzung durchaus je nach Einzelfall unterschiedlich ausfallen kann, jedoch auf irgendeine Weise „ungefähr“ vorhersehbar sein muss), den Kriterien des EuGH zu genügen vermag, was letztlich eine Art Prozesskostenhilfe für die in Frage stehenden Verfahren impliziert.

### III. Umweltinformation<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Zu den offenen Fragen *Epiney*, EurUP 2014 (Fn. 1), S. 53 (55).

<sup>11</sup> S. ansonsten noch EuGH, Beschluss vom 8.5.2014 – Rs. C-329/13 (Stefan): Hier hielt der Gerichtshof fest, die RL 2003/4 (Umweltinformationsrichtlinie) verstoße nicht gegen Grundrechte, denn die in der Richtlinie als Ausnahmen vom Informationsanspruch vorgesehenen Konstellationen dienten gerade (u.a.)

In der Rs. T-476/12<sup>12</sup> stand der Zugang zu bei der Kommission vorhandenen Dokumenten über die in Deutschland gelegenen Anlagen der Klägerin zur Debatte, wobei diese Dokumente von Deutschland im Rahmen der Anwendung der RL 2003/87 (System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten) übermittelt worden waren. Nach einer Darlegung des Zusammenspiels der VO 1049/2001 und der VO 1367/2006<sup>13</sup> sowie der im Zusammenhang mit der Klage hier relevanten Grundsätze geht das Gericht davon aus, dass die in Frage stehenden Informationen Umweltinformationen im Sinne der VO 1367/2006 darstellten. Sie stünden nämlich in unmittelbarem Zusammenhang mit Treibhausgasemissionen, da es um die in elektronischer Form erhältlichen Informationen über Verwaltungsmaßnahmen zum Schutz des Zustands von Umweltbestandteilen – wie der Luft und der Atmosphäre – im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. d Ziff. iii VO 1367/2006 gehe. Im Einzelnen handle es sich um die Daten, die die Mitgliedstaaten nach Art. 11 RL 2003/87 und Art. 15 Beschluss 2011/278 der Kommission zur Berechnung der Emissionszertifikate übermitteln müssen, die den Unternehmern der betreffenden Sektoren im Rahmen des mit der RL 2003/87 geschaffenen Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union kostenlos zugeteilt werden (wobei die Richtlinie insgesamt dem Klimaschutz dienen solle).

Aufgeworfen wurde daran anschließend die Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen gleichwohl der Ausnahmegrund des Art. 4 Abs. 3 Uabs. 1 VO 1049/2001 (Dokumente zum internen Gebrauch sowie noch nicht abgeschlossene Dokumente, soweit deren Verbreitung den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen könnte) zum Zuge kommen könnte. Das Gericht stellte diesbezüglich zunächst fest, das Fehlen einer ausdrücklichen Bezugnahme auf den Umstand, dass es sich um Umweltinformationen handle, bedeute nicht zwingend, dass dieser Aspekt nicht berücksichtigt worden sei. In der Sache habe sich die Kommission denn auch durchaus auf die Art der Information als Umweltinformation bezogen, wie das Gericht im Einzelnen darlegt; hieran ändere auch der Umstand nichts, dass sie im Ergebnis das Interesse am laufenden Entscheidungsprozess, der vor einer Beeinflussung von außen im Hinblick auf die notwendige Atmosphäre der Vertraulichkeit im Verhältnis zu den deutschen Behörden geschützt werden müsse, stärker gewichtete. Für sich allein genommen reiche – auch wenn man von einer engen Auslegung der Ausnahmetatbestände ausgehe – der Umstand, dass es sich um Umweltinformationen handelt, im Übrigen nicht aus, um ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe (worunter jedenfalls nicht ausschließlich individuelle Interessen der Klägerin an der Rechtmäßigkeit der Entscheidung fielen) zu begründen, woran auch der Grundsatz der

---

dazu, das Recht auf ein faires Verfahren nach Art. 47 Abs. 2 GRCh zu wahren, und im Übrigen seien die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung verpflichtet, die EU-Grundrechte zu achten, gehe es doch um die Durchführung des Unionsrechts im Sinne des Art. 51 Abs. 1 GRCh.

<sup>12</sup> EuG, Urt. v. 11.12.2014 – Rs. T-476/12 – Saint Gobai Glass Deutschland.

<sup>13</sup> Grundsätzlich sei auch ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen (vgl. die Definition in Art. 2 lit. d) VO 1367/2006) nach der VO 1049/2001 (s. auch Art. 3 VO 1367/2006) zu behandeln; soweit die VO 1367/2006 allerdings weitergehende oder spezifische Regelungen enthält, seien diese maßgeblich.

engen Auslegung der Ausnahmetatbestände nichts ändern. Weiter habe die Kommission durchaus in der angefochtenen Entscheidung angegeben, inwiefern eine vollständige Bekanntgabe der fraglichen Information den Entscheidungsprozess ernsthaft beeinträchtigen könne und aus welchen Gründen eine entsprechende Gefahr angenommen werden durfte (wobei das Gericht ausdrücklich betont, es gehe hier letztlich um eine Plausibilität, während keine eigentlichen Beweise verlangt würden). Im Übrigen sei es für die Anwendbarkeit dieses Ausnahmegrundes nicht notwendig, dass die Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses so bedeutend ist, dass das Organ (hier die Kommission) gar nicht mehr in der Lage wäre, ihre Funktionen auszuüben und rechtmäßige Entscheidungen zu treffen; mögliche negative (und ernsthafte) Auswirkungen auf diesen seien ausreichend. Schließlich stelle auch das einfache Ersuchen eines Mitgliedstaats, von ihm stammende Informationen nicht weiterzugeben (vgl. Art. 4 Abs. 5 VO 1049/2001) eine hinreichende Kundgabe des Widerspruchs dar, ohne dass an diesen weitere formale Anforderungen zu stellen wären.

#### **IV. „Nationaler Alleingang“**

Die Auslegung der Art. 114 Abs. 4-6 AEUV (die den Mitgliedstaaten die Beibehaltung oder den Erlass nationaler Vorschriften unter bestimmten Voraussetzungen auch in denjenigen Konstellationen erlauben, in denen der betreffende Bereich Gegenstand einer nach Art. 114 Abs. 1 AEUV erlassenen Harmonisierungsmaßnahme auf Unionsebene ist) war Gegenstand der Rs. T-198/12<sup>14</sup>, wobei es um die Beibehaltung der deutschen Bestimmungen für die Freisetzung von Blei, Arsen, Quecksilber und Antimon aus Spielzeugmaterialien über den Anwendungsbeginn der diese Fragen betreffenden Vorschriften des Anhangs II Teil III RL 2009/48 (Spielzeugrichtlinie)<sup>15</sup> ging.<sup>16</sup> Das Gericht prüfte die jeweiligen Regelungen bzw. Anträge in Bezug auf die verschiedenen Stoffe getrennt:

- In Bezug auf Blei erklärte das Gericht die von der Kommission beschlossene Befristung der Genehmigung der höheren Grenzwerte für nichtig, dies unter Hinweis auf den ausführlich begründeten Verstoß gegen die Begründungspflicht, wobei das Gericht in der Entscheidung der Kommission insbesondere einen inneren Widerspruch ausmacht (einerseits werde das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 114 Abs. 4, 6 AEUV festgestellt, andererseits eine Befristung der Genehmigung vorgenommen, ohne dass hierfür die Gründe ersichtlich seien).
- Hingegen wird die Verweigerung der Genehmigung für die höheren Grenzwerte für Antimon, Arsen und Quecksilber gestützt, da Deutschland nicht nachgewiesen habe,

---

<sup>14</sup> EuG, Urteil vom 14.5.2014 – Rs. T-198/12 (Deutschland/Kommission).

<sup>15</sup> RL 2009/48 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über die Sicherheit von Spielzeug, ABl. 2009 L 170, 1.

<sup>16</sup> In Bezug auf Barium wurde die Klage angesichts der Rechtsentwicklungen auf EU-Ebene für gegenstandslos erklärt.

dass die nationalen Grenzwerte ein höheres Schutzniveau sicherstellen, wobei insbesondere bemerkenswert ist, dass das Gericht in seinen diesbezüglichen sehr ausführlichen Einlassungen darauf hinweist, es genüge nicht, dass der Mitgliedstaat bestimmte Gefahren für die öffentliche Gesundheit anders bewerte als der Unionsgesetzgeber, sondern der betreffende Mitgliedstaat müsse nachweisen, inwiefern die Kommission die von dem Mitgliedstaat vorgelegten Beweise für das Vorliegen einer Gesundheitsgefahr bzw. die Verwirklichung eines höheren Schutzniveaus durch die nationale Maßnahme fehlerhaft gewürdigt habe (die Kommission hatte der Bewertung Deutschlands in Bezug auf jeden einzelnen Punkt widersprochen); aber auch insgesamt ließen die Schriftsätze Deutschlands eine unvollständige Beurteilung des Gesundheitsrisikos erkennen.

Das Urteil ist ein weiteres Beispiel für die sehr hohen Anforderungen, die die Rechtsprechung an den durch die Mitgliedstaaten zu erbringenden Nachweis des Beitrags der fraglichen Maßnahme zur Sicherstellung eines höheren Niveaus an Gesundheitsschutz stellt, wobei insbesondere die Beweisforderungen ausgesprochen streng gehandhabt werden. Bei der Lektüre des Urteils drängt sich fast der Eindruck auf, es müsse nicht nur nachgewiesen werden, dass die Maßnahme ein höheres Maß an Gesundheitsschutz zu verwirklichen vermag, sondern – darüber hinaus – auch, dass die Unionsmaßnahme diesbezüglich defizitär ist, ein Ansatz, der wohl kaum mit den vertraglichen Anforderungen ein Einklang steht bzw. stünde, geht es bei diesen doch darum, den Mitgliedstaaten das Anlegen eines höheren Schutzniveaus zu ermöglichen. Im Übrigen ist bemerkenswert, dass das Gericht nicht auf die Frage eingeht, ob und inwieweit den Mitgliedstaaten bei möglicherweise bestehenden Unsicherheiten auf der Grundlage des Vorsorgeprinzips ein gewisser Einschätzungsspielraum einzuräumen ist. Insofern hinterlässt das Urteil insgesamt einen etwas zwiespältigen Eindruck, wobei bemerkenswert ist, dass es in Bezug auf Blei eines der wenigen Beispiele in der Rechtsprechung ist, in der ein Rechtsakt (teilweise) wegen Verstoßes gegen die Begründungspflicht für nichtig erklärt wird.

## **V. Finanzielle Sanktionen**

In mehreren Urteilen verhängte der Gerichtshof im Berichtszeitraum finanzielle Sanktionen gegen einzelne Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Art. 260 Abs. 2 AEUV:

- In der Rs. C-243/13<sup>17</sup> stellte der Gerichtshof fest, Schweden habe nach wie vor – nach einem Urteil aus dem Jahr 2012 – die IVU-Richtlinie (RL 2008/1<sup>18</sup>, heute ersetzt durch die RL 2010/75<sup>19</sup>) nicht vollumfänglich umgesetzt, da zwei Anlagen nach wie über

---

<sup>17</sup> EuGH, Urteil vom 4.12.2014 – Rs. C-243/13 (Kommission/Schweden).

<sup>18</sup> ABl. 2008 L 24, 8.

<sup>19</sup> RL 2010/75 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. 2010 L 334, 17.

keine Genehmigung verfügen, obwohl dies nach den einschlägigen Vorschriften der Richtlinie notwendig sei. Auch wenn es sich hier nur um einen eher geringfügigen Verstoß handle (so der EuGH), kam der Gerichtshof – im Anschluss an seine ständige Rechtsprechung – wenig überraschend zum Ergebnis, dass dies nichts am insoweitigen Fortbestehen der Vertragsverletzung ändere, ebenso übrigens wie diverse interne Schwierigkeiten, den Vorgaben der Richtlinie nachzukommen. Allerdings berücksichtigte der Gerichtshof den Umstand, dass Schweden sich nachhaltig bemüht hat, den Vorgaben der Richtlinie nachzukommen, mit der Kommission kooperativ zusammengearbeitet habe und dass es bei den in Frage stehenden Anlagen um solche gehe, die keine allzu großen negativen Umweltauswirkungen entfalteten, als „mildernde Umstände“, so dass der Tagessatz des Zwangsgeldes auf 4‘000 Euro und der Pauschalbetrag auf 2‘000 000 Euro festgesetzt wurde.

- In der von der Großen Kammer entschiedenen Rs. C-196/13<sup>20</sup> ging es darum, dass Italien dem Urteil des Gerichtshofs in der Rs. C-135/05<sup>21</sup> nach Ansicht des Gerichtshofs nicht nachgekommen war, da es nach wie vor eine beträchtliche Anzahl von Deponien gebe, bei denen gerade keine umwelt- und gesundheitsschutzgerechte Abfallentsorgung sichergestellt sei, ganz abgesehen von einer beträchtlichen Anzahl von Stellen, an denen Abfall unkontrolliert beseitigt werde, so dass sich die Situation im Vergleich zum Zeitpunkt des Erlasses des Urteils in der Rs. C-135/05 nicht wirklich verbessert bzw. geändert habe. Insbesondere belasteten Abfälle in einer Deponie unabhängig von der Natur der fraglichen Abfälle zwangsläufig die Umwelt; auch könne es nicht ausreichen, eine Deponie zu schließen oder Abfälle mit Erde und Schutt abzudecken, um den Anforderungen des Art. 4 RL 75/442 zu genügen. Weiter sei nach wie vor ein Verstoß gegen Art. 8 RL 75/442 (der vorsieht, dass die Durchführung des Grundsatzes der Vorsorge sicherzustellen ist, so dass die Mitgliedstaaten zu überprüfen haben, ob die Besitzer von Abfällen diese einem privaten oder öffentlichen Sammelunternehmen oder einem Unternehmen übergeben, das die Abfallbeseitigung oder -verwertung vornimmt, oder dass sie die Verwertung oder Beseitigung unter Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinie selbst vornehmen) festzustellen, da es für die Einhaltung der Vorschrift nicht genüge, wenn ein Mitgliedstaat lediglich die Beschlagnahme der illegalen Deponie

<sup>20</sup> EuGH, Urteil vom 2.12.2014 – Rs. C-196/13 (Kommission/Italien).

<sup>21</sup> EuGH, Rs. C-135/05 (Kommission/Italien), Slg. 2007, I-3475. In diesem Urteil hielt der Gerichtshof insbesondere fest, dass Art. 4 RL 75/442 (jetzt Art. 13 RL 2008/98 über Abfälle, ABl. 2008 L 312, 3) die zur Erreichung der in der Vorschrift formulierten Zielsetzungen zu treffenden Maßnahmen inhaltlich zwar nicht genau bezeichne; wohl aber seien die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels festgelegt, wobei ihnen allerdings ein Ermessen bei der Beurteilung der Erforderlichkeit solcher Maßnahmen belassen werde. Daher sei es grundsätzlich nicht möglich, aus der Unvereinbarkeit einer tatsächlichen Situation mit den in Art. 4 RL 75/442 festgelegten Zielen unmittelbar abzuleiten, dass der betreffende Mitgliedstaat gegen diese Bestimmung verstoßen habe. Falls jedoch eine solche tatsächliche Situation fortbesteht, ohne dass die Behörden eingreifen, habe der Mitgliedstaat in der Regel seinen Ermessensspielraum überschritten. Diese Voraussetzungen hielt der EuGH in Bezug auf die Situation in Italien – wo es eine beträchtliche Anzahl von Deponien gab, bei denen gerade keine umwelt- und gesundheitsschutzgerechte Abfallentsorgung sichergestellt war, ganz abgesehen von einer beträchtlichen Anzahl von Stellen, an denen Abfall unkontrolliert beseitigt wurde – für gegeben.

angeordnet und ein Strafverfahren gegen deren Betreiber eingeleitet hat (worauf sich Italien beschränkt habe). Ebenso bestehe ein Verstoß gegen das in Art. 9 RL 75/442 verankerte Genehmigungserfordernis fort, da eine schlichte Schließung von Anlagen diesbezüglich irrelevant sei, und schließlich wurde auch ein fortdauernder Verstoß gegen die RL 1999/31 (Deponierichtlinie) festgestellt, da kein Nachrüstprogramm durchgeführt worden sei, sondern die Deponien einfach geschlossen worden seien. Der Gerichtshof erachtete diese Verstöße als sehr gravierend, hielt es jedoch für angebracht, im Hinblick auf eine gewisse Anreizwirkung für Italien ein „abnehmendes“ halbjährliches Zwangsgeld von zunächst 42‘800‘000 Euro festzusetzen, von dem ein Betrag abzuziehen sei, der im Verhältnis zur Zahl der Anlagen steht, die am Ende des betreffenden Halbjahrs mit den unionsrechtlichen Vorgaben in Einklang gebracht worden sind, wobei die Anlagen mit gefährlichen Abfällen doppelt zählen (festgelegt wurde ein Betrag von 400‘000 bzw. 200‘000 Euro pro Anlage, der abgezogen werden kann). In Bezug auf den Pauschalbetrag betonte der Gerichtshof ebenfalls die Schwere der Verstöße, die Implikationen für die Umwelt sowie die lange Zeitdauer und die zahlreichen (mehr als 20) Verfahren, in denen der Gerichtshof mit Verstößen Italiens gegen die abfallrechtlichen Vorgaben des Unionsrechts befasst war und zog auf dieser Grundlage in Erwägung, dass ein (eher hoher) Pauschalbetrag eine abschreckende Wirkung entfalten und zukünftige Vertragsverletzungen verhindern könnte; verhängt wurde schließlich ein Betrag von 40 Mio. Euro.

Das Urteil ist insbesondere aus zwei Gründen bemerkenswert: Erstens ist es – soweit ersichtlich – erstmals zu der Verurteilung zu einem abnehmenden Zwangsgeld gekommen. Der Hintergrund – ein zusätzlicher Anreiz, in zumindest kleinen Schritten die Vertragsverletzung zu beheben – ist gut nachvollziehbar, wobei man aus dem Urteil wohl auch schließen kann, dass ein solch abnehmendes Zwangsgeld nur in den Fällen, in denen hiervon tatsächlich ein entsprechender Anreiz ausgeht oder ausgehen kann, in Betracht gezogen soll, wobei gleichzeitig in dem Urteil keine Anhaltspunkte erkennbar sind, dass der Gerichtshof sich verpflichtet sähe, in solchen Fällen immer ein abnehmendes Zwangsgeld zu verhängen. Zweitens fällt der verhängte Pauschalbetrag (wie aber auch schon das Zwangsgeld) angesichts der Schwere und Dauer des Verstoßes (die er im Übrigen auch mit der allgemein defizitären Beachtung des Abfallrechts durch Italien begründet, so dass nicht nur das spezifisch nicht befolgte Urteil des Gerichtshofs, sondern weitere Verfahren in demselben Rechtsgebiet berücksichtigt werden) vergleichsweise hoch aus, wovon für die Zukunft eine abschreckende Wirkung ausgehen soll. Damit illustriert das Urteil einmal mehr den – auch vom Gerichtshof hervorgehobenen – denkbar weiten Spielraum, den der EuGH bei der Frage nach der Höhe von Pauschalbetrag und Zwangsgeld hat. Auffallend ist auch bei diesem Urteil, dass der EuGH in keiner Weise darauf hinweist, dass er bestrebt ist, bei ähnlichen Gegebenheiten ähnliche Beträge zu beschließen, auch wenn die verwandten Kriterien



jeweils in generischer Weise parallel formuliert werden. In der Sache wird man aber vor dem Hintergrund des allgemeinen Gleichheitssatzes durchaus verlangen müssen, dass bei der konkreten Anwendung der Kriterien jeweils vergleichbar vorgegangen wird. Es wäre vor diesem Hintergrund durchaus einmal interessant, die bislang verhängten Beträge und die für ihre Verhängung relevanten Umstände miteinander zu vergleichen.

- In der Rs. C-378/13<sup>22</sup> ging es weitgehend – soweit die finanziellen Sanktionen und die für diese entscheidenden Verletzungen der abfallrechtlichen Pflichten betroffen sind – um parallele Fragen wie in der Rs. C-196/13, und auch die Ausführungen des Gerichtshofs sind in weiten Teilen parallel formuliert, wenn auch spezifisch auf die Verstöße Griechenlands eingegangen wird. Allerdings fällt die Höhe der Sanktionen weniger hoch aus, was wohl im Wesentlichen einerseits mit gewissen, auch im Vergleich zum Verhalten Italiens, Fortschritten bei der Behebung des Problems, andererseits mit den wirtschaftlichen Schwierigkeiten (sinkendes Bruttoinlandprodukt Griechenlands) zusammenhängt. So wurde das halbjährliche, ebenfalls abnehmend konzipierte Zwangsgeld auf 14‘520‘000 Euro (wobei für jeden beendeten Verstoß bei einer Deponie 40‘000 Euro abzuziehen sind) und der Pauschalbetrag auf 10 Mio. Euro festgesetzt.<sup>23</sup>

## VI. Naturschutzrecht<sup>24</sup>

Die RL 92/43 (Habitatrichtlinie oder FFH-Richtlinie)<sup>25</sup> sieht die Einrichtung des (unionsweiten) Netzes „Natura 2000“ vor und verankert im Hinblick hierauf ein Verfahren im Hinblick auf die (letztlich auf nationaler Ebene erfolgenden) Ausweisung von Schutzgebieten,

<sup>22</sup> EuGH, Urteil vom 2.12.2014 – Rs. C-378/13 (Kommission/Griechenland).

<sup>23</sup> S. im Übrigen zum Abfallrecht noch EuGH, Urteil vom 15.10.2014, Rs. C-323/13 – Kommission/Italien, wo der Gerichtshof einen Verstoß gegen die RL 1999/31 (Deponierichtlinie) und die RL 2008/98 (Abfallrahmenrichtlinie) feststellte, da vor der Lagerung von Abfällen in gewissen Deponien keine geeignete Behandlung sichergestellt worden sei und weil in der Region Latium kein geeignetes Netz an Abfallanlagen bestehe. Auch in EuGH, Urteil vom 11.12.2014, Rs. C-677/13 – Kommission/Griechenland, stellte der Gerichtshof einen Verstoß gegen die RL 1999/31 und die RL 2008/98 fest. In EuGH, Urteil vom 6.11.2014, Rs. C-395/13 – Kommission/Belgien, stellte der Gerichtshof einen Verstoß Belgiens gegen die RL 91/271 (Behandlung kommunaler Abwässer) fest. In EuGH, Urteil vom 18.12.2014, Rs. C-551/13 – SETAR, hielt der Gerichtshof fest, Art. 15 Abs. 1 RL 2008/98 (i.V.m. Art. 4, 13 RL 2008/98) stehe nationalen Rechtsvorschriften nicht entgegen, die keine Möglichkeit für einen Abfallerzeuger oder einen Abfallbesitzer vorsehen, die Beseitigung dieser Abfälle selbst so durchzuführen, dass er von der Zahlung einer kommunalen Abfallbeseitigungsabgabe befreit ist, sofern diese die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erfüllt.

<sup>24</sup> S. zum Naturschutzrecht weiter EuGH, Urteil vom 4.9.2015, Rs. C-532/13 – Sofia Zoo (Auslegung des Art. 11 Abs. 2 VO 338/97 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels (ABl. 1997 L 61, 1) in dem Sinn, dass eine Einfuhrgenehmigung, die die Bedingungen dieser Verordnung nicht einhält, nur im Hinblick auf die Exemplare als ungültig anzusehen ist, auf die der Ungültigkeitsgrund dieser Einfuhrgenehmigung tatsächlich zutrifft, und somit nur diese Exemplare durch die zuständige Behörde des Mitgliedstaats, in dem sie sich befinden, beschlagnahmt und gegebenenfalls eingezogen werden müssen.

<sup>25</sup> RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206, 7.

im Rahmen desselben Union und Mitgliedstaaten zusammenwirken. In der Rs. C-301/12<sup>26</sup> ging es um die Frage, unter welchen Voraussetzungen die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaates die (in der Richtlinie nicht ausdrücklich vorgesehene) Aufhebung der Klassifizierung eines Gebiets als „Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung“ beantragen dürfen bzw. müssen (so dass sie daran anschließend innerstaatlich die Ausweisung als besonderes Schutzgebiet aufheben dürfen), wobei die eigentliche Aufhebung der Klassifizierung im Rahmen des Verfahrens des Art. 21 RL 92/43 erfolgen müsste (s. insoweit auch Art. 9 RL 92/43).<sup>27</sup>

Der Gerichtshof hält zunächst fest, dass Art. 9 RL 92/43 die Kommission berechtigt die Aufhebung der Klassifizierung eines besonderen Schutzgebiets in Erwägung zu ziehen, woraus folge, dass eine Anpassung der Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung auch die Aufhebung der Klassifizierung umfassen müsse, die mangels einer besonderen Regelung nach dem gleichen Verfahren durchzuführen sei wie die Aufnahme des Gebiets in die Liste.<sup>28</sup> Sodann impliziere die Maßgeblichkeit der in der Richtlinie selbst verankerten Kriterien für die Ausweisung (Art. 4 Abs. 1 RL 92/43) sowie die Pflicht der Mitgliedstaaten, den Erhaltungszustand der Gebiete zu überwachen (Art. 11 RL 92/43), verbunden mit der in Art. 4 Abs. 1 RL 92/43 vorgesehenen Möglichkeit der Mitgliedstaaten, eine Anpassung der Liste im Lichte der Überwachungsergebnisse vorzuschlagen, eine Pflicht der Mitgliedstaaten, nach Art. 4 Abs. 1 RL 92/43 einen Vorschlag zur Anpassung der Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung zu formulieren, falls in Bezug auf das fragliche Gebiet die Kriterien der Richtlinie „endgültig“ nicht mehr eingehalten werden können, dies im Hinblick darauf, dass die Liste selbst dann wieder den genannten Kriterien entsprechen soll. Allerdings sei eine solche Pflicht – die sich umso mehr aufdränge, wenn durch die Klassifizierung Eigentumsrechte Privater und damit Grundrechte eingeschränkt werden – nur dann anzunehmen, wenn die festgestellte „Endgültigkeit“ der fehlenden Eignung des Gebiets trotz der Beachtung der in Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 formulierten Vorgaben eingetreten ist. Im Übrigen reiche es aus, wenn eine solche Pflicht den zuständigen Gebietskörperschaften obliegt; es sei nicht notwendig, dass dem Zentralstaat eine Art „Eintrittsbefugnis“ oder eine Befugnis zur „Ersatzvornahme“ zukommen muss, falls die Gebietskörperschaft dieser Pflicht nicht nachkommt.

Die in dem Urteil – soweit ersichtlich – erstmals ausdrücklich erwähnte Rechtspflicht der Mitgliedstaaten, unter bestimmten Voraussetzungen die Aufhebung der Klassifizierung eines Schutzgebiets zu beantragen, überzeugt im Ergebnis: Denn wenn – und dies wird ja vom EuGH als Voraussetzung für das Bestehen einer solchen Pflicht formuliert – das Schutzgebiet definitiv nicht mehr den Kriterien entspricht, so kann es auch nicht mehr zur Verwirklichung der Zielsetzungen der RL 92/43 beitragen und seine Klassifizierung entbehrte jeden Sinns,

---

<sup>26</sup> EuGH, Urteil vom 3.4.2014, Rs. C-301/12 – Cascina Tre Pini).

<sup>27</sup> Zum Verfahren *Astrid Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., Baden-Baden 2013, 6. Kap., Rn. 58 ff., m.w.N.

<sup>28</sup> So schon ausdrücklich *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 26), 6. Kap., Rn. 60.

ganz abgesehen davon, dass im Falle der Beibehaltung der Klassifizierung solcher „untauglicher“ Schutzgebiete die Illusion eines (in Tat und Wahrheit nicht funktionsfähigen) Schutzgebietsnetzes genährt würde. Dass die eigentliche Aufhebung des Schutzstatus‘ durch dasselbe Verfahren wie die Erstellung der Liste (also mit maßgeblicher Beteiligung der Kommission) erfolgt, erscheint ebenfalls schon aufgrund der Parallelität der Verfahren zwingend, ganz abgesehen davon, dass nur auf diese Weise einem „Missbrauch“ des Aufhebungsantrags durch die Mitgliedstaaten – die möglicherweise ein Interesse an der Aufhebung der Klassifizierung bestimmter Gebiete, z.B. im Hinblick auf die Realisierung von Infrastrukturen, haben können – begegnet werden kann. Auch der Vorbehalt, dass eine solche Rechtspflicht zur Beantragung der Aufhebung des Schutzstatus‘ eines Gebiets nur dann anzunehmen sei, wenn die (endgültig) nicht mehr gegebene Eignung trotz der Einhaltung der „Schutzpflichten“ der Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 eingetreten ist, überzeugt, könnten die Mitgliedstaaten doch ansonsten durch die Verletzung ihrer unionsrechtlichen Pflichten eine Pflicht zur Einleitung eines „Aufhebungsverfahrens“ initiieren.

Einige Fragen bleiben aber auch nach diesem Urteil offen:

- Zunächst beantwortet das Urteil nicht die Frage, auf welche Weise die Funktionsfähigkeit und Kohärenz des Netzes Natura 2000 sichergestellt werden soll, wenn unter Verletzung der Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 ein Gebiet endgültig nicht mehr als Schutzgebiet geeignet sein sollte. Zwar besteht nach der Rechtsprechung hier keine Pflicht, die Aufhebung des Schutzstatus‘ zu verlangen; allerdings schließt dies auf den ersten Blick nicht aus, dass ein Recht des Mitgliedstaates besteht, die Aufhebung zu beantragen. Hiergegen könnten jedoch gewichtige Bedenken geltend gemacht werden, insbesondere der bereits erwähnte Umstand, dass diesfalls der Mitgliedstaat aus der Verletzung der ihm nach Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 obliegenden Pflichten einen „Vorteil“ durch die Aufhebung der Klassifizierung eines Schutzgebiets anstreben könnte. Gleichwohl dürften die besseren Gründe für die Bejahung eines solchen Antragsrechts sprechen: Denn die Frage nach der Kohärenz und Funktionsfähigkeit stellt sich in jedem Fall, in dem ein Gebiet „endgültig“ nicht mehr den Kriterien entspricht, so dass es insoweit nicht auf die Ursachen ankommt. Dann aber ist nicht ersichtlich, wieso der Mitgliedstaat kein Recht haben sollte, die Aufhebung der Klassifizierung zu beantragen, zumal die Kommission nach Art. 9 RL 92/43 wohl jederzeit aus eigener Initiative die Aufhebung des Schutzstatus‘ für ein bestimmtes Gebiet prüfen kann und die endgültige Entscheidung jedenfalls nicht dem Mitgliedstaat obliegt.
- Keine Aussagen sind dem Urteil auch zu den Folgen einer Verletzung der Pflicht, die Aufhebung der Klassifizierung zu beantragen, zu entnehmen. Jedenfalls handelt es sich um eine „Dauerpflicht“, so dass sie solange weiterbesteht, wie sie nicht erfüllt wurde. Sodann ist es denkbar, dass in Bezug auf betroffene private Grundstückseigentümer, denen im Zuge der Verletzung dieser Pflicht ein Schaden entsteht, die Voraussetzungen

des unionsrechtlichen Schadensersatzanspruchs (die sog. *Francovich*-Rechtsprechung) erfüllt sind. Insbesondere dürfte sich aus den Ausführungen des Gerichtshofs ergeben, dass hier auch Rechte Einzelner beeinträchtigt sein können, da der Gerichtshof im Zusammenhang mit der Herleitung der „Vorschlagspflicht“ zur Aufhebung eines Schutzgebiets auch betont, diese sei im Zusammenhang mit dem Eigentumsrecht zu sehen, das seinerseits zweifellos Rechte Einzelner schützt. Eine Verletzung der „Vorschlagspflicht“ kann vor diesem Hintergrund denn auch eine solche der Eigentumsfreiheit implizieren. Genauer zu prüfen wäre dann aber die Kausalität; aber auch diese kann grundsätzlich gegeben sein, da relativ Vieles dafür spricht, dass im Falle der endgültigen Nichterfüllung der in der Richtlinie verankerten Kriterien eine Pflicht der Kommission besteht, die Aufhebung der Klassifizierung einzuleiten bzw. zu beschließen, ist doch diesfalls kein öffentliches Interesse mehr für die Einschränkung der Eigentumsfreiheit ersichtlich. Und da die Kommission mitunter nur über Hinweise der Mitgliedstaaten über relevante Entwicklungen informiert sein kann, könnte die Kausalität zwischen der Verletzung der „Vorschlagspflicht“ durch den Mitgliedstaat und einem ggf. entstandenen Schaden zu bejahen sein.

- Weiter stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen davon auszugehen ist, dass die in der RL 92/43 verankerten Kriterien für die Schutzgebiete „endgültig“ nicht mehr eingehalten werden können. Sinnvollerweise wird man hier wohl – auf der Grundlage des aktuellen naturwissenschaftlichen Forschungsstands – verlangen müssen, dass keine Maßnahmen ersichtlich sind, die dazu führen könnten, dass der Zustand des Schutzgebiets wieder so hergestellt werden kann, dass den Kriterien der Richtlinie entsprochen wird. Bei der Frage, welche möglichen Maßnahmen hier zu berücksichtigen sind, dürfte es nicht nur auf die faktische Möglichkeit des Ergreifens solcher Maßnahmen ankommen, sondern die Maßnahmen müssen auch rechtlich zulässig sein, so dass – etwa im Zusammenhang mit dem Rückbau von Infrastrukturen – auch Verhältnismäßigkeitserwägungen sowie die Grundrechte zu berücksichtigen sind.
- Zu beachten ist allerdings, dass in dem Fall, dass den Kriterien der Richtlinie im Gefolge einer Missachtung der Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 nicht mehr entsprochen wird, die Frage nach der Möglichkeit der Wiederherstellung eines Zustands (des Gebiets), der den Anforderungen der Richtlinie entspricht, und damit die „Endgültigkeit“ der ökologischen Schädigung des Gebiets anders zu beurteilen sein kann: Denn diesfalls bestehen die sich aus Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 ergebenden Verpflichtungen fort und auch eine möglicherweise geforderte Interessenabwägung kann hier anders ausfallen, so dass der Kreis der zu berücksichtigenden Maßnahmen, die zur Wiederherstellung des Zustands des Gebiets ergriffen werden könnten, weiter zu ziehen sein könnte.
- Falls die ökologische Schädigung des Gebiets nicht als endgültig anzusehen ist, besteht nach dem Urteil jedenfalls keine Pflicht, die Aufhebung der Klassifikation zu beantragen; auch hier dürfte aber ein solches Recht anzunehmen sein. Solange das

Gebiet aber entsprechend klassifiziert ist, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle Maßnahmen zu treffen, die notwendig sind, um den ökologischen Zustand des Gebiets zu verbessern bzw. wiederherzustellen, wie sich bereits aus Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 ergibt.

Schließlich bleibt noch darauf hinzuweisen, dass es insgesamt wohl eher selten vorkommen wird, dass eine derartige Verschlechterung eines Schutzgebiets zu verzeichnen ist, die als endgültig anzusehen ist, ohne dass Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 verletzt wären: Denn gerade das Verschlechterungsverbot des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 steht nicht unter einem irgendwie gearteten Vorbehalt, so dass es unbedingt und absolut zu verstehen ist und hier keine Abwägung mit sonstigen Gemeinwohlbelangen stattfindet, abgesehen von der Wahrung besonders wichtiger Allgemeinwohlinteressen (im Wesentlichen Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen).<sup>29</sup> Auch im dem Urteil des EuGH zugrundeliegenden Rechtsstreit dürfte es fraglich sein, ob die mögliche endgültige Degradation des Schutzgebiets nicht unter Verletzung des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 erfolgte, war sie doch offenbar eine Folge des Ausbaus des Mailänder Flughafens Malpensa.

Nach Art. 6 Abs. 3 S. 1 RL 92/43 sind Pläne und Projekte in FFH-Schutzgebieten oder in der Nähe derselben – sofern sie nicht direkt mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind – einer Verträglichkeitsprüfung im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit den festgelegten Erhaltungszielen zu unterwerfen, wenn sie ein solches Gebiet einzeln oder aber zusammen mit anderen Projekten oder Plänen erheblich beeinträchtigen könnten. Genehmigt werden darf ein solches Projekt nach Art. 6 Abs. 3 S. 2 RL 92/43 nur, wenn das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird.

In der Rs. C-521/12<sup>30</sup> präzisierte der Gerichtshof diesbezüglich (auch im Anschluss an die Rs. C-258/11<sup>31</sup>), dass im Falle der Beeinträchtigung eines geschützten Lebensraumtyps in einem Natura 2000-Gebiet grundsätzlich eine Beeinträchtigung des Gebiets als solches im Sinne des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 vorliege. Insbesondere könne eine solche Beurteilung grundsätzlich nicht durch gleichzeitig vorgesehene Schutzmaßnahmen, die ein gleich großes oder größeres Areal dieses Lebensraumtyps in dem Gebiet vorsehen, in Frage gestellt werden: Denn bei der Anwendung des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 sei der Vorsorgegrundsatz zu beachten, so dass die Verträglichkeitsprüfung so durchzuführen sei, dass jeder vernünftige wissenschaftliche Zweifel hinsichtlich der Auswirkungen des Plans oder Projekts in dem betreffenden Schutzgebiet ausgeräumt wird. Daher habe die zuständige Behörde bei der Prüfung dieser Auswirkungen zwar Schutzmaßnahmen zu berücksichtigen, die die etwaigen unmittelbar verursachten schädlichen Auswirkungen auf das Gebiet verhindern oder verringern sollen,

---

<sup>29</sup> So wohl auch EuGH, Rs. C-241/08 (Kommission/Frankreich), Slg. 2010, I-1697; EuGH, Rs. C-388/05 (Kommission/Italien), Slg. 2007, I-7555.

<sup>30</sup> EuGH, Urteil vom 15.5.2014 – Rs. C-521/12 (Briels u.a.).

<sup>31</sup> EuGH, Urteil vom 11.4.2013 – Rs. C-258/11 (Sweetman u.a.). Zu diesem Urteil *Epiney*, EurUP 2014 (Fn. 1), S. 53 (62).

dies im Hinblick darauf, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird. Hingegen dürften Schutzmaßnahmen, mit denen schädliche Auswirkungen eines Plans oder Projekts auf ein Natura 2000-Gebiet (lediglich) ausgeglichen werden sollen, im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 nicht berücksichtigt werden. Solche Maßnahmen sollen die schädlichen Implikationen nämlich nicht verhindern, sondern eben nur ausgleichen, und die etwaigen positiven Auswirkungen solcher Ausgleichsmaßnahmen seien im Allgemeinen nur schwer vorherzusehen und im Übrigen häufig erst nach Jahren erkennbar. Solche Ausgleichsmaßnahmen könnten aber im Rahmen des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 relevant sein, wobei diese Vorschrift nur unter den dort genannten Voraussetzungen (insbesondere das Vorliegen überwiegender öffentlicher Interessen) zum Zuge kommen könne.

Damit unterscheidet der Gerichtshof zwischen Schutzmaßnahmen, die die Auswirkungen eines Plans oder Projekts selbst betreffen, also diese (direkt) mildern sollen, und denjenigen, bei denen dies nicht der Fall ist, die jedoch darauf abzielen, durch „Ersatzmaßnahmen“ die (in Kauf genommenen und zu erwartenden) Auswirkungen eines Plans oder Projekts auf irgendeine Weise auszugleichen. Nur erstere können bei der Frage, ob ein Gebiet als solches im Sinn des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 beeinträchtigt ist, berücksichtigt werden. Dieser Ansatz erscheint zwingend: Neben den vom Gerichtshof angefügten (überzeugenden) Gründen kann noch darauf hingewiesen werden, dass jeder andere Ansatz die Systematik der Art. 6 Abs. 3, 4 RL 92/43 aushebelte: Denn nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 ist ein Plan oder Projekt, das ein Gebiet als solches beeinträchtigt, zwingend zu untersagen, es sei denn, die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 (der als Ausnahmenvorschrift konzipiert ist) lägen vor. Berücksichtigte man nun „echte“ Ausgleichsmaßnahmen bereits bei der Frage, ob ein Gebiet als solches beeinträchtigt ist, würde dieser spezifische Mechanismus umgangen und letztlich bereits eine Beeinträchtigung verneint, obwohl diese gegeben ist bzw. wäre, jedoch (möglicherweise) ausgeglichen werden kann bzw. könnte, dies mit der Folge, dass das betreffende Projekt auch genehmigt werden dürfte, wenn die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 nicht vorliegen. Bemerkenswert an dem Urteil ist im Übrigen die relativ prominente Heranziehung des Vorsorgegrundsatzes, gerade auch im Zusammenhang mit möglichen „Vorhersagen“ betreffend die positiven Auswirkungen von Ausgleichsmaßnahmen.

## VII. Klimaschutz und Energierecht<sup>32</sup>

<sup>32</sup> S. ansonsten noch zur Besteuerung von Energieerzeugnissen nach der RL 2003/96 EuGH, Urteil vom 3.4.2014 – verb. Rs. C-43/13, C-44/13 (Kronos Titan). Zur RL 2003/87 (Emissionshandelsrichtlinie) EuG, Urteil vom 26.9.2014 – Rs. C-631/13 (Raffinerie Heide/Kommission): Das Gericht hält hier (und in einer Reihe weiterer weitgehend paralleler Urteile) fest, der auf die RL 2003/87 gestützte Beschluss 2011/278 der Kommission erlaube es nicht, die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten (grundsätzlich soll in Zukunft eine Versteigerung erfolgen) auf der Grundlage einer Härtefallklausel zu genehmigen, um unzumutbare Härten für die Betreiber auszuschließen. Denn der erwähnte Beschluss sehe abschließende Regeln für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten vor; auch verfüge die Kommission über keinerlei Ermessen in diesem Zusammenhang. Ebenso wurde eine Verletzung von

Um eine diskriminierende Regelung im Rahmen der Förderung erneuerbarer Energien ging es – nach dem nunmehr schon länger zurückliegenden Urteil des EuGH in der Rs. C-379/98 (*Preussen Elektra*)<sup>33</sup> – in der von der Großen Kammer (die übrigens von den Schlussanträgen des Generalanwalts abwich) entschiedenen Rs. C-573/12<sup>34</sup>: In Schweden können sog. Stromzertifikate lediglich an Betreiber von im Inland gelegenen Erzeugungsanlagen erneuerbarer Energien verteilt werden. Diese Zertifikate ermöglichen durch ihren Verkauf zusätzliche Einnahmen beim Stromverkauf und erlauben es Stromversorgern und bestimmten Letztverbrauchern, die Erfüllung ihrer Verpflichtung, eine bestimmte Ökostromquote zu erfüllen, nachzuweisen.

Der Gerichtshof verneinte zunächst die Einschlägigkeit der RL 2009/28<sup>35</sup>. Denn die als Förderregelung im Sinne der RL 2009/28 anzusehende Regelung diene letztlich der Erfüllung der jeweiligen nationalen Gesamtziele, die ihrerseits wiederum durch die Richtlinie vorgegeben sind, so dass es den Mitgliedstaaten freistehen muss, ob und inwieweit ihre nationalen Förderregelungen auch für in anderen Mitgliedstaaten erzeugte grüne Energie gelten, ganz abgesehen davon, dass Art. 3 Abs. 3 RL 2009/28 diese Möglichkeit auch explizit erwähne (wobei es bemerkenswert ist, dass der Gerichtshof nicht prüft, ob dieser Ansatz mit Art. 34 AEUV in Einklang steht) und sich in den Erwägungsgründen der Richtlinie verschiedene Anhaltspunkte für diesen Ansatz finden ließen. Die Richtlinie schreibe den Mitgliedstaaten somit nicht vor, ihre Förderregelungen unter Verwendung grüner Zertifikate auf grünen Strom zu erstrecken, der im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats erzeugt worden ist.

Sodann prüfte der EuGH die fragliche Regelung am Maßstab des Art. 34 AEUV, wobei er im Ergebnis ihre Vereinbarkeit mit dieser Vorschrift bejahte, so dass sich das Urteil – trotz der seitdem erfolgten Weiterentwicklung des Elektrizitätsbinnenmarktes – ganz auf der Linie des Urteils in der Rs. C-379/98 (*Preussen Elektra*) ansiedelt:

- Ausgangspunkt ist dabei die Verneinung des Vorliegens einer abschließenden Regelung auf Sekundärrechtsebene (die die ausschließliche Maßgeblichkeit der einschlägigen Harmonisierungsmaßnahme nach sich gezogen hätte): Denn die RL 2009/28 enthalte

---

Grundrechten (berufliche und unternehmerische Freiheit, Eigentumsrecht) verneint, wobei die sehr detaillierte Verhältnismäßigkeitsprüfung (unter Einschluss der Prüfung der Verhältnismäßigkeit i.e.S.) hervorzuheben ist (wenn auch der dem Unionsgesetzgeber eingeräumte Gestaltungsspielraum, in Anknüpfung an die bisherige Rechtsprechung, durchaus eher weit gezogen wird, so indem nur eine offensichtliche Ungeeignetheit und ein offensichtliches Fehlen der Erforderlichkeit für relevant erachtet wird). Zum Bereich des Emissionshandels noch EuG, Urteil vom 26.9.2015, verb. Rs. T-614/13, 629/13, 634/13 – Romonta (u.a. Vereinbarkeit der RL 2003/87 in ihrer modifizierten Fassung mit der Grundrechtecharta, ein Rechtsmittel, Rs. C-565/14 P, ist am Gerichtshof hängig).

<sup>33</sup> EuGH, Rs. C-379/98 (*Preussen Elektra*), Slg. 2001, I-2099.

<sup>34</sup> EuGH, Urteil vom 1.7.2014 – Rs. C-573/12 (*Alands Vindkraft*). Zu diesem Urteil bereits die ausführliche Besprechung von *Claas Friedrich Germelmann*, Die Förderung Erneuerbarer Energien in Europa – Keine neuen Impulse aus Luxemburg, EurUP 2014, 329 ff. S. auch die Bestätigung dieses Urteils in EuGH, Urteil vom 11.9.2014 – verb. Rs. C-204-208/12 (*Essent Belgium*).

<sup>35</sup> RL 2009/28 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.4.2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. 2009 L 140, 16.

- keine abschließende Harmonisierung der nationalen Regelungen zur Förderung der Erzeugung grüner Energie, da sie davon ausgehe, dass die Mitgliedstaaten verschiedene Förderregelungen anwenden können, ganz abgesehen davon, dass die Richtlinie auch nicht die Merkmale der allenfalls harmonisierten Fördersysteme präzisiere.
- Im Hinblick auf die Vereinbarkeit der Regelung mit dem somit anwendbaren Art. 34 AEUV stellt der Gerichtshof zunächst das Vorliegen eines Handelshemmnisses im Sinne der *Dassonville*-Formel fest, führe die Regelung doch zu einer (zumindest mittelbaren und potentiellen) Behinderung von Stromeinfuhren (insbesondere von solchen grünen Stroms) aus anderen Mitgliedstaaten. Denn die Verbraucher seien verpflichtet, eine bestimmte Menge der in Frage stehenden Zertifikate zu erwerben, wollen sie nicht eine Sonderabgabe zahlen. Im Übrigen erlaube es die Regelung den Erzeugern, die Zertifikate zusammen mit dem von ihnen erzeugten Strom zu verkaufen, womit die Endverbraucher eher geneigt sein werden, zugleich Strom und Zertifikate (notwendigerweise vom inländischen Erzeuger) zu erwerben. Auch eine solche Förderregelung stelle eine potentielle Behinderung von Stromeinfuhren aus anderen Mitgliedstaaten dar, ganz abgesehen davon, dass die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Grundfreiheiten beeinträchtigende Maßnahmen Privater auch eine Schutzpflicht treffe.
  - Eine solche Regelung könne aber durch das Anliegen, die Nutzung erneuerbarer Energiequellen für die Stromerzeugung zu fördern, gerechtfertigt werden.<sup>36</sup> Denn dieses diene dem Umweltschutz (das als zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses angesehen wird), zumal eine derartige Förderung Teil weiterer internationaler und gemeinschaftlicher Maßnahmen sei und auch aus Art. 194 Abs. 1 lit. c AEUV hervorgehe, dass die Entwicklung erneuerbarer Energien zu den Zielsetzungen gehöre, an denen sich die Energiepolitik der Union zu orientieren habe. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass der Gerichtshof – insoweit im Gegensatz zu dem Urteil *Preussen Elektra* – nicht mehr ausdrücklich auf die Frage eingeht, ob der Umweltschutz als Rechtfertigungsgrund in diesem Zusammenhang angeführt werden kann, geht es doch um eine formell diskriminierende Regelung, für deren Rechtfertigung nach der Rechtsprechung an sich nur die in Art. 36 AEUV aufgeführten Gründe zum Zuge kommen können. Angesichts der allgemeinen Formulierungen des Gerichtshofs könnte Vieles dafür sprechen, dass diese sowieso nicht sehr sinnvolle Beschränkung des Anwendungsbereichs der zwingenden Erfordernisse (erfüllen diese doch eine ähnliche Funktion wie die in Art. 36 AEUV genannten Gründe, ganz abgesehen davon, dass „Missbräuchen“ durch eine konsequente Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips

<sup>36</sup> S. in diesem Zusammenhang auch EuGH, Urt. v. 26.11.2014 – Rs. C-66/13 (Green Network): Hier stellte der Gerichtshof im Zusammenhang mit der Frage, ob im Bereich der Anerkennung von Bescheinigungen zum Nachweis, dass Strom aus erneuerbaren Energien gewonnen wurde, eine ausschließliche Außenkompetenz der Union bestehe (was der Gerichtshof ausgehend von der RL 2001/77 bejahte, da Abkommen der Mitgliedstaaten diese gemeinsamen Regeln beeinträchtigen oder in ihrer Tragweite verändern könnten) fest, die nationalen Fördermechanismen müssten zu einer Stärkung der inländischen Grünstromerzeugung führen.



Rechnung getragen werden kann) offenbar aufgegeben wird, zumindest soweit es um Anliegen des Umweltschutzes geht. Hieran dürfte auch die zusätzliche Erwähnung des Gesundheitsschutzes (ein Anliegen, das auch in Art. 36 AEUV figuriert) nichts ändern.

- Schließlich prüfte der Gerichtshof die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme in vergleichsweise ausführlicher Form: Zwar treffe es zu, dass das Ziel einer Steigerung der Erzeugung und des Verbrauchs von grünem Strom sowohl durch im Inland als auch durch im Ausland erzeugten Strom erreicht werden könne. Jedoch stehe es den Mitgliedstaaten mangels einer unionsweiten Harmonisierung frei, nur den in ihrem Hoheitsgebiet erzeugten grünen Strom zu fördern. Es sei nämlich schwierig, die Herkunft des Stromes nachzuweisen, sobald er in das Übertragungs- oder Verteilernetz eingespeist ist. Zudem seien die Ausgangslage und das Potential der Mitgliedstaaten im Bereich der erneuerbaren Energie und des Energiemix unterschiedlich, ganz abgesehen davon, dass es für das Funktionieren der nationalen Förderregelungen von wesentlicher Bedeutung sei, dass die Mitgliedstaaten Wirkung und Kosten der nationalen Förderregelungen entsprechend ihrem jeweiligen Potential kontrollieren könnten und zugleich das Vertrauen der Investoren erhalten bleibe. Vor diesem Hintergrund sei die (als geeignet angesehene) Regelung durchaus als erforderlich einzustufen. Allerdings macht der Gerichtshof auch noch einige Aussagen zur notwendigen Ausgestaltung des Zertifikatsmarktes (die Zertifikate müssten insbesondere auf einem funktionierenden Markt erworben werden) und betont, die Regelung müsse den Anforderungen der Rechtssicherheit genügen, was durch das nationale Gericht zu prüfen sei.

Bemerkenswert an dieser Prüfung der Verhältnismäßigkeit (insbesondere der Erforderlichkeit) ist der Umstand, dass den Mitgliedstaaten ein denkbar weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt wird, wird doch verschiedentlich auf die den Mitgliedstaaten zustehenden Wertungen hingewiesen, zumal eine eigentliche ökonomische Effizienzanalyse unterbleibt, nicht wirklich geprüft wird, ob ein Nachweis der entsprechenden Erzeugung im Ausland möglicherweise erbracht werden könnte (wobei dies wohl auch nichts am Ergebnis geändert hätte, da der Gerichtshof zudem sehr auf die auch in der RL 2009/28 zum Ausdruck gekommenen nationalen Eigenarten und Förderziele abstellt) sowie der Schutz der (inländischen) Investoren mehrmals betont und offenbar als bedeutend eingeschätzt wird. In Bezug auf den zuletzt genannten Punkt hätte sich immerhin eine Klarstellung aufgedrängt, da ein solches Anliegen doch auch einen wirtschaftlichen Hintergrund hat und wirtschaftliche Gründe keine Einschränkung der Grundfreiheiten zu rechtfertigen vermögen. In der Sache dürfte es sich insofern nicht um einen wirtschaftlichen Grund handeln, als die Investoren für das Erreichen der Förderziele entscheidend sind. Im Übrigen wird der Umstand, dass es sich um eine formelle Diskriminierung handelt, bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht eigens erwähnt, was den Eindruck verstärkt, der

Gerichtshof halte sich in seiner Kontrolle hier – auch im Vergleich zu anderen Urteilen aus dem Bereich des freien Warenverkehrs – sehr zurück.

## VIII. Gewässerschutzrecht

### 1. Grundsatz der Kostendeckung in der Wasserrahmenrichtlinie

Nach Art. 9 RL 2000/60 (Wasserrahmenrichtlinie)<sup>37</sup> haben die Mitgliedstaaten unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips den Grundsatz der Deckung der Kosten von Wasserdienstleistungen unter Einschluss umwelt- und ressourcenbezogener Kosten „zu berücksichtigen“. So soll denn auch die Wassergebührenpolitik „angemessene Anreize“ für eine effiziente Wassernutzung geben, und die verschiedenen Wassernutzungen sollen einen „angemessenen Beitrag“ zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen leisten. In der Rs. C-525/12<sup>38</sup> ging es um die rechtliche Tragweite dieser Bestimmung, wobei im Zusammenhang mit der Frage nach einer genügenden Umsetzung der Vorgaben dieser Bestimmung in Deutschland auch und gerade der Begriff der Wasserdienstleistungen relevant war.

Ausgangspunkt der Erwägungen des Gerichtshofs ist, dass der in Art. 9 RL 2000/60 verankerte Grundsatz über die Beachtung des Verursacherprinzips angemessene Anreize für die Benutzer schaffen solle, Wasserressourcen effizient zu nutzen und somit zur Verwirklichung der Umweltziele der Richtlinie beitragen solle. Der Bezugspunkt der Pflicht erschließe sich (auch) aus der Definition des Begriffs der Wasserdienstleistungen in Art. 2 Nr. 38 RL 2000/60 (wonach hierunter alle Dienstleistungen zu verstehen sind, die für Haushalte, öffentliche Einrichtungen oder wirtschaftliche Tätigkeiten jeder Art zum einen die Entnahme, Aufstauung, Speicherung, Behandlung und Verteilung von Oberflächen- oder Grundwasser zur Verfügung stellen und zum anderen Anlagen für die Sammlung und Behandlung von Abwasser, das anschließend in Oberflächengewässer eingeleitet wird). Allerdings ergebe sich aus diesen Bestimmungen nicht eindeutig, ob sich Art. 9 RL 2000/60 (und damit die obligatorische „Bepreisung“, so der vom Gerichtshof verwandte, etwas sperrige Begriff, der Kosten) auf alle Tätigkeiten der Entnahme, Aufstauung, Speicherung, Behandlung und Verteilung von Oberflächen- und Grundwasser oder nur auf Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Wasserversorgung (wobei alle erwähnten Teilschritte dieser Tätigkeiten zu berücksichtigen sind) sowie die Abwasserbehandlung bezieht. Die Entstehungsgeschichte der Richtlinie lege es aber nahe, dass der Unionsgesetzgeber es den Mitgliedstaaten überlassen wollte, diejenigen Maßnahmen festzulegen, die zur Anwendung des Kostendeckungsgrundsatzes zu ergreifen sind, ohne sie zwingend auf alle

<sup>37</sup> RL 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. 2000 L 327, 1.

<sup>38</sup> EuGH, Urteil vom 11.9.2014 – Rs. C-525/12 (Kommission/Deutschland).

Wasserdienstleistungen auszudehnen. Auch schreibe Art. 9 RL 2000/60 nur eine Berücksichtigung des Grundsatzes der Kostendeckung und die Schaffung von Anreizen zur effizienten Wassernutzung vor; hingegen sei der Bestimmung keine allgemeine Pflicht zur Bepreisung sämtlicher Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Wassernutzung zu entnehmen. Im Übrigen gehe es ganz allgemein um eine Rahmenrichtlinie, die gerade keine vollständige Harmonisierung der wasserrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten vorsehe, ganz abgesehen davon, dass die Richtlinie eine Berücksichtigung der Spezifitäten der verschiedenen Einzugsgebiete und damit der Örtlichkeiten ermöglichen solle, wie sich auch aus der Pflicht zur Festlegung von auf die Flussgebietseinheiten bezogenen Maßnahmenplänen ergebe. Auch wenn die in Art. 2 Nr. 38 RL 2000/60 aufgezählten Tätigkeiten Auswirkungen auf den Zustand der Wasserkörper entfalten könnten, sei hieraus jedoch nicht zwingend zu schließen, dass das Fehlen einer Bepreisung solcher Aktivitäten in jedem Fall der Verwirklichung der Zielsetzungen der Richtlinie abträglich ist, so dass nicht alle in dieser Bestimmung genannten Tätigkeiten einer Bepreisung zu unterwerfen seien, sondern es zulässig sei (wie dies in Deutschland vorgesehen ist, wo u.a. die Aufstauung für die Stromerzeugung aus Wasserkraft, die Schifffahrt und der Hochwasserschutz sowie die Entnahme für Bewässerung und industrielle Zwecke von der Bepreisung ausgeschlossen sind), die Bepreisung auf die eigentliche Wasserversorgung sowie die Abwasserbehandlung zu beschränken.

Das Urteil bestätigt letztlich den sich schon aus dem Wortlaut des Art. 9 RL 2000/60 ergebenden denkbar weiten Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung des Verursacherprinzips in der Wassernutzung. Ein Verstoß gegen diese Grundsätze ist somit – sofern die Kosten für die Wasserversorgung sowie die Abwasserbehandlung grundsätzlich in irgendeiner Weise in Rechnung gestellt werden – wohl nur in Ausnahmefällen denkbar, was aber nichts an der grundsätzlichen rechtlichen Verbindlichkeit dieser Vorgabe ändert.<sup>39</sup> Ob die RL 2000/60 somit tatsächlich zur Verwirklichung des Verursacherprinzips in Bezug auf die Wasserversorgung beitragen kann, kann vor diesem Hintergrund mit guten Gründen in Frage gestellt werden. Auffallend ist in diesem Zusammenhang auch, dass der Gerichtshof sich nicht mit der Frage auseinandersetzt, ob eine primärrechtskonforme Auslegung (wird die Beachtung bzw. Verwirklichung des Verursacherprinzips doch in Art. 191 Abs. 2 AEUV vorgeschrieben) eine andere Sichtweise hätte nahelegen können, ebensowenig wie – dies wohl auch mangels entsprechender Ansatzpunkte in der Klageschrift der Kommission – mit der Problematik, ob Deutschland dadurch gegen seine unionsrechtlichen Verpflichtungen verstoßen haben könnte, dass es bei der Umsetzung des Art. 9 RL 2000/60 dem Verursacherprinzip nicht hinreichend Rechnung getragen hat. Denn nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, bei der Durchführung und Umsetzung

---

<sup>39</sup> Vgl. insoweit auch schon *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 27), 6. Kap. Rn. 17.

des Unionsrechts nicht nur die Grundrechte, sondern auch die die Umweltprinzipien zu beachten.<sup>40</sup>

## 2. *Präzisierung der rechtlichen Tragweite der Nitratrichtlinie*

Die RL 91/676 (Nitratrictlinie)<sup>41</sup> zielt auf den Schutz der Gewässer vor der Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen.<sup>42</sup> Das zentrale Mittel hierzu ist die Ausweisung sog. nitratgefährdeter Gebiete und die Pflicht, in Bezug auf diese Aktionsprogramme aufzustellen und durchzuführen (Art. 3, 5 RL 91/676). Wie der Gerichtshof in der Rs. C-237/12<sup>43</sup> u.a. betonte, müssen diese Aktionsprogramme nach Art. 5 Abs. 4 lit. a, b RL 91/676 bestimmte verbindlich vorgeschriebene Maßnahmen enthalten, die in den Anhängen II und III der Richtlinie im Einzelnen aufgeführt sind, wobei die besten verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse sowie die physischen, geologischen und klimatischen Merkmale der einzelnen Regionen zu berücksichtigen sind. Erfasst werden insbesondere Maßnahmen, mit denen das Ausbringen jeglicher Art von stickstoffhaltigen Düngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen begrenzt wird; im Weiteren sind u.a. spezifische Grenzwerte für das Ausbringen von Dung festzulegen. Zwar räume die Richtlinie bei der Durchführung dieser Maßnahme den Mitgliedstaaten einen gewissen Gestaltungsspielraum ein; jedoch müsse jedenfalls sichergestellt sein, dass die Ziele der Richtlinie und damit auch die umweltpolitischen Ziele der Union entsprechend Art. 191 Abs. 1, 2 AEUV erreicht werden können; im Übrigen sei es gerade bei einer eher technischen Regelung im Bereich des Umweltrechts – wie die RL 91/676 – von Bedeutung, dass die Umsetzung hinreichend klar und bestimmt ist, um dem Erfordernis der Rechtssicherheit voll zu genügen. Bemerkenswert ist in Bezug auf den zuletzt genannten Aspekt, dass der Gerichtshof die hinreichende Klarheit und Bestimmtheit unabhängig vom Bestehen der Rechte Einzelner betont, was in Bezug auf die Effektivität der Richtlinie sinnvoll erscheint, woraus man aber wohl auch schließen kann, dass dieser Aspekt ganz allgemein von Bedeutung ist, so dass die Umsetzung eigentlich in allen Konstellationen eben hinreichend klar und bestimmt zu sein hat, was häufig – wenn auch nicht in allen Fällen zwingend – eine ausdrückliche Verankerung in einem Gesetz (zumindest im materiellen Sinn) implizieren wird.

Ausgehend von diesen Erwägungen prüft der Gerichtshof sodann im Einzelnen, ob die Aktionsprogramme in Frankreich tatsächlich die im Einzelnen in der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen zu enthalten haben und kommt zum Schluss, dass dies in Bezug auf eine ganze Reihe von Aspekten nicht der Fall sei.

<sup>40</sup> So wohl EuGH, Rs. C-378/08 (Raffinerie Mediterranée), Slg. 2010, I-1919. Hierzu, m.w.N., *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 27), 5. Kap., Rn. 52.

<sup>41</sup> RL 91/676 des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. 1991 L 375, 1.

<sup>42</sup> S. insoweit schon EuGH, Rs. C-322/00 (Kommission/Niederlande), Slg. 2003, I-11267.

<sup>43</sup> EuGH, Urteil vom 4.9.2014 – Rs. C-237/12 (Kommission/Frankreich).

Das Urteil illustriert, dass der RL 91/676 – trotz ihres Rahmencharakters – relativ präzise Vorgaben in Bezug auf die zu treffenden Maßnahmen zu entnehmen sind, die sich aus einer ersten Lektüre nicht auf den ersten Blick erschließen, ist doch eine Konsultation der eher technischen Anhänge notwendig. Diese enthalten aber in viele Einzelheiten aufgespaltene Vorgaben, was durch die insgesamt 18 Punkte im Dispositiv des Urteils, in denen Frankreich den Anforderungen der Richtlinie nicht entsprochen hat, illustriert wird.<sup>44</sup>

## **IX. Luftreinhaltung**

Nach der RL 2008/50 (Luftqualitätsrichtlinie)<sup>45</sup> sind für eine Reihe von (Luft-) Schadstoffen unionsweite Immissionsgrenzwerte festgelegt, und die Mitgliedstaaten haben sicherzustellen, dass diese Grenzwerte nicht überschritten werden, wobei sie im Falle der Überschreitung im Hinblick auf ihre Einhaltung Luftqualitätspläne zu erstellen haben (Art. 12 ff. RL 2008/50). In der Rs. C-404/13 ging es um die Überschreitung des Grenzwertes für Stickstoffdioxid<sup>46</sup> in einigen Gebieten des Vereinigten Königreichs, dies nach Ablauf der in der Richtlinie für die Einhaltung des Grenzwerts eingeräumten Frist (1.1.2010), wobei die Auslegung des Art. 22 RL 2008/50 im Vordergrund stand. Diese Bestimmung sieht die Möglichkeit vor, die ursprünglich festgelegte Frist zu verlängern, wenn die Grenzwerte bei Fristablauf nicht eingehalten werden können, sofern der betreffende Mitgliedstaat für das betreffende Gebiet einen Luftqualitätsplan erstellt, der bestimmten Anforderungen genügt (vgl. insoweit Art. 23 RL 2008/50); die entsprechenden Gebiete, Ballungsräume und Pläne sind der Kommission zur Genehmigung mitzuteilen (Art. 22 Abs. 4 RL 2008/50). Der Gerichtshof betonte diesbezüglich insbesondere Folgendes:

- Die Ausnahmebestimmung des Art. 22 Abs. 1 RL 2008/50 (die die Möglichkeit der Verlängerung der Frist unter bestimmten Voraussetzungen betrifft) sehe zwar nicht ausdrücklich vor, dass der betreffende Mitgliedstaat ein entsprechendes Ersuchen an die Kommission stellen muss, dies zusammen mit einem Luftqualitätsplan, sich eine derartige Pflicht jedoch sowohl aus dem Kontext dieser Bestimmung als auch aus dem vom Unionsgesetzgeber verfolgten Ziel ergebe. Insbesondere könne aus Art. 22 Abs. 4 RL 2008/50 eine solche Pflicht abgeleitet werden. Zudem dränge sich diese Auslegung angesichts des Ziels der Erreichung einer besseren Luftqualität auf, da sie impliziere, dass der Mitgliedstaat die entsprechenden Entwicklungen vorhersehen müsse und im

---

<sup>44</sup> Zur Tragweite der RL 91/676 auch EuGH, Urteil vom 20.11.2014 – Rs. C-356/13 (Kommission/Polen): Polen habe bei der Ausweisung der nitratgefährdeten Gebiete die Kriterien der Richtlinie nicht hinreichend beachtet und daher auch zu wenige Gebiete ausgewiesen.

<sup>45</sup> RL 2008/50 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl. 2008 L 152, 1.

<sup>46</sup> Ein Gas, das bei Verbrennungsvorgängen unter hohen Temperaturen entsteht, wobei Hauptverursacher von Stickstoffdioxid in Stadtgebieten meist der Straßenverkehr und die Heizung von Häusern ist.

Rahmen der Erarbeitung des Luftqualitätsplans die Maßnahmen entwickeln müsse, welche die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte zu gewährleisten vermögen.

Dieser Ansatz überzeugt, wobei es überrascht, dass der Gerichtshof nicht schon aus dem Wortlaut des Art. 22 Abs. 1 auf eine derartige Auslegung schließt, erwähnt dieser doch schon die Luftqualitätspläne, und das Erfordernis einer Genehmigung durch die Kommission ergibt sich klar aus Art. 22 Abs. 4 RL 2008/50. Infolgedessen stellt der Rückgriff auf eine „bessere“ Zielerreichung ein ergänzendes Argument dar, das insofern bemerkenswert ist, als es möglicherweise in dem Sinn verallgemeinert werden könnte, dass zumindest bei Zweifeln derjenigen Auslegung Vorzug einzuräumen ist, die eine „bessere“ Zielverwirklichung zu erreichen vermag, was im Umweltbereich letztlich (in Anknüpfung an Art. 191 Abs. 1, 2 AEUV) einen höheren Schutzstandard impliziert; insofern wird also ein Element des „Grundsatzes des bestmöglichen Umweltschutzes“ – der vom EuGH als solcher nie ausdrücklich erwähnt wurde<sup>47</sup> – durchaus in der Praxis relevant.

- Soweit die einzelnen Schadstoffe betroffen sind, unterscheidet der Gerichtshof, dies in Anknüpfung an den Wortlaut des Art. 13 Abs. 1 Uabs. 1 RL 2008/50, wonach die Mitgliedstaaten in Bezug auf Schwefeldioxid, PM<sub>10</sub>, Blei und Kohlenmonoxid sicherzustellen haben, dass die Grenzwerte nicht überschritten werden, während nach Art. 13 Abs. 1 Uabs. 2 RL 2008/50 die Grenzwerte in Bezug auf Stickstoffdioxid und Benzol von dem dort festgelegten Zeitpunkt an „nicht mehr überschritten werden“ dürfen: Hieraus leitet der Gerichtshof in Bezug auf die beiden zuletzt genannten Schadstoffe ab, dass es sich um eine „Ergebnisverpflichtung“ handle, so dass Art. 22 Abs. 1 gerade nicht erlaube, die Einhaltung der Grenzwerte nach eigenem Ermessen hinauszuschieben. Vielmehr erlaube diese Bestimmung nur dann die Verlängerung der ursprünglich mit dieser Richtlinie festgelegten Frist, wenn in bestimmten Gebieten und Ballungsräumen trotz der Anwendung geeigneter Maßnahmen zur Verringerung der Verschmutzung „akute Probleme“ hinsichtlich der Einhaltung bestehen, so dass es sich letztlich objektiv zeigen müsse, dass die Grenzwerte in einem bestimmten Gebiet trotz der Anwendung geeigneter Maßnahmen innerhalb der vorgesehenen Frist nicht eingehalten werden können. Ausnahmen von der Verpflichtung sehe Art. 22 Abs. 1 RL 2008/50 nicht vor.

Damit geht es also in Bezug auf die Einhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid und Benzol um „objektive Ergebnisverpflichtungen“, und die Überschreitung der Frist darf offenbar nur im Falle einer objektiven Unmöglichkeit geltend gemacht werden. Ob und inwieweit man im Gegenschluss daraus ableiten kann, dass die Überschreitung der Frist für die Einhaltung der Grenzwerte für die anderen Schadstoffe nach eigenem Ermessen der Mitgliedstaaten erfolgen darf, ist eine andere Frage, zu der sich der Gerichtshof nicht zu äußern hatte. Die besseren Gründe sprechen freilich gegen einen solchen Ansatz:

---

<sup>47</sup> Zur Problematik, m.w.N., *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 27), 5. Kap., Rn. 55 ff.

Denn dieser implizierte, dass die Grenzwerte lediglich eine Art Zielwert darstellten, was schon der Systematik der Richtlinie, die auch Zielwerte kennt, widerspräche. Im Übrigen spricht auch die Effektivität der Richtlinie gegen eine derartige Auslegung, ganz abgesehen davon, dass er nicht im Einklang mit der (ebenfalls vom Gerichtshof herangezogenen) Zielsetzung der Richtlinie, eine bessere Luftqualität sicherzustellen, stünde. Daher kann es bei der Verpflichtung zur „Sicherstellung“ der Einhaltung der Grenzwerte für die erfassten Schadstoffe innerhalb bestimmter Fristen – wie übrigens auch schon der Wortlaut nahelegt – nicht um unverbindliche Zielwerte gehen, sondern in Frage stehen echte Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, die diese im Ergebnis einhalten müssen. Diese Auslegung wird durch Art. 22 Abs. 2 RL 2008/50 bestätigt, der für eine Nichteinhaltung der Grenzwerte präzise Voraussetzungen aufstellt und diese Möglichkeit im Übrigen bis zum 11. Juni 2011 befristet. Insofern ist davon auszugehen, dass lediglich bei der Verlängerung der Fristen bzw. deren Voraussetzungen bestimmte Unterschiede bestehen, dass es sich aber ansonsten in jedem Fall um Ergebnisverpflichtungen handelt, zumal auch Art. 22 Abs. 2 RL 2008/50 keine (sonstigen) Ausnahmen von der Pflicht zur Einhaltung der Grenzwerte vorsieht. Insofern erscheint der vom Gerichtshof operierte Unterschied zwischen Art. 13 Abs. 1 Uabs. 1 RL 2008/50 und Art. 13 Abs. 1 Uabs. 2 RL 2008/50 etwas missverständlich.

- Sodann hält der Gerichtshof fest, dass Art. 22 und 23 RL 2008/50 auf unterschiedliche Fallgestaltungen Anwendung finden: Art. 22 RL 2008/50 komme nämlich in dem Fall zur Anwendung, in dem die Grenzwerte für bestimmte Schadstoffe nach Ablauf der mit der Richtlinie 2008/50 ursprünglich vorgesehenen Frist angesichts einer besonders hohen Verschmutzung nicht eingehalten werden „können“, so dass sie einen begrenzten Zeithorizont habe. Hingegen habe Art. 23 RL 2008/50 eine allgemeinere Bedeutung, da diese Bestimmung ohne zeitliche Beschränkung auf Überschreitungen jeglicher in dieser Richtlinie festgelegten Grenzwerte für Schadstoffe anwendbar sei, zu denen es nach Ablauf der in der Richtlinie vorgesehenen Fristen kommt. Vor diesem Hintergrund könne im Falle einer Überschreitung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid in einem bestimmten Gebiet oder Ballungsraum eines Mitgliedstaats nach dem in diesem Anhang festgelegten Datum, dem 1. Januar 2010, nicht davon ausgegangen werden, dass der Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen aus Art. 13 RL 2008/50 bereits (und lediglich) durch die Erstellung eines Luftqualitätsplans nach Art. 23 Abs. 1 Uabs. 2 RL 2008/50 nachgekommen ist.

Auch dieser Ansatz des Gerichtshofs überzeugt, könnte doch ansonsten die in Art. 22 RL 2008/50 vorgesehene Genehmigung der Kommission unterlaufen werden, die gerade bei einer „allgemeinen“ Nichteinhaltung der Grenzwerte innerhalb der Frist von nicht zu unterschätzender Bedeutung sein dürfte.

- Schließlich bestätigt der Gerichtshof seine Rechtsprechung in Bezug auf die Frage, ob Einzelne im Falle der Überschreitung der Frist für die Einhaltung der Grenzwerte in die

Lage versetzt werden müssen, den Erlass eines Luftqualitätsplans gerichtlich durchzusetzen: Natürliche oder juristische Personen, die unmittelbar von der Überschreitung der Grenzwerte nach dem 1. Januar 2010 betroffen sind, müssten bei den nationalen Behörden – gegebenenfalls unter Anrufung der zuständigen Gerichte – erwirken können, dass ein Luftqualitätsplan im Einklang mit Art. 23 Abs. 1 Uabs. 2 RL 2008/50 erstellt wird, wenn ein Mitgliedstaat die Einhaltung der sich aus dieser Bestimmung ergebenden Anforderungen nicht gewährleistet hat, ohne die Verlängerung der Frist gemäß den in Art. 22 vorgesehenen Bedingungen zu beantragen.<sup>48</sup>

Damit wird also einmal mehr der Grundsatz bestätigt, dass Einzelne unionsrechtlich vorgesehene Pflichten jedenfalls gegenüber den Mitgliedstaaten gerichtlich geltend machen können müssen, wenn sie ein Interesse an ihrer Einhaltung haben, wobei dies auch in Bezug auf Richtlinienbestimmungen gilt, können sich doch Einzelne im Falle ihrer Betroffenheit auf hinreichend genaue und inhaltlich unbedingte Richtlinienbestimmungen gegenüber den Mitgliedstaaten berufen, um ihre ihnen durch das Unionsrecht eingeräumten Rechte geltend zu machen. Diese Konzeption geht anerkanntermaßen weit über das (ursprüngliche) Konzept des subjektiven Rechts hinaus, so dass der Kreis klagefähiger Rechte auf der Grundlage des Unionsrechts im Sinne einer „normativen Interessentenklage“ entsprechend weit zu fassen ist.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> S. insoweit bereits EuGH, Rs. C-237/07 (Janecek), Slg. 2008, I-6221. Hierzu, m.w.N., *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 27), 5. Kap., Rn. 132 ff.

<sup>49</sup> Hierzu, m.w.N., *Astrid Epiney/Stefan Reitemeyer*, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht – Vorgaben der Aarhus-Konvention und des EU-Rechts und Rechtsvergleich, Dokumentation zur 37. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V., Berlin 2014, S. 35 (168 ff.).